

ثبت: ۵۸
مرداد ۱۴۰۱
مسلسل ۱۸۳۰۷
دوره یازدهم - سال دوم

**اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در ایران:
مقایسه قوانین موجود با شور اول و دوم طرح
«مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی
جمهوری اسلامی ایران»**



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۳۰۷
کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در ایران: مقایسه قوانین موجود با شور اول و دوم طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات پولی و بانکی)

تهیه و تدوین کنندگان: علی بهادر، محمد جمور

ناظران علمی: موسی شهبازی غیائی، احمد شعبانی، میثم خسروی

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح بانک مرکزی

۲. استقلال بانک مرکزی

۳. استقلال قانونی

۴. اصلاح نظام بانکی

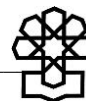


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۵/۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. جایگاه و ابعاد استقلال بانک مرکزی
۶	۲. ابعاد استقلال بانک مرکزی
۶	۲-۱. استقلال در اهداف و استقلال در ابزار
۷	۲-۲. استقلال نهادی
۸	۲-۳. استقلال نیروی انسانی
۹	۲-۴. استقلال عملکردی
۹	۲-۵. استقلال مالی
۱۰	۳. شاخص‌های استقلال بانک مرکزی و معرفی تحقیقات رتبه بندی استقلال بانک مرکزی در دنیا
۱۴	۴. اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی و جایگاه ایران در قوانین موجود و طرح مجلس
۲۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۱	منابع و مآخذ



اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در ایران: مقایسه قوانین موجود با
شور اول و دوم طرح
«مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

در سال‌های اخیر طرح بانک مرکزی با هدف اصلاح قوانین بانکداری مرکزی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. پس از اعمال تغییرات فراوان در متن طرح در طول سالهای اخیر، نهایتاً کلیات این طرح در سال ۱۴۰۰ و به صورت دو شوری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در خلال بررسی شور دوم واکنش‌ها و اختلاف نظرهای جدی در خصوص ابعاد مختلف طرح به مجلس شورای اسلامی منعکس شد و کمیسیون اقتصادی مجلس نیز در نامه‌ای خطاب به بسیاری از صاحب‌نظران و منتقدان طرح از ایشان درخواست کرد نقطه نظرات خود را در خصوص این طرح به کمیسیون مذکور ارسال کنند. یکی از نکات جالب توجه، وجود اختلاف نظرهای جدی میان منتقدین طرح خصوصاً درباره میزان استقلال بانک مرکزی از دولت بود. عده‌ای از صاحب‌نظران بر این باور بودند که استقلال بانک مرکزی در گزارش شور اول طرح فراتر از حد بهینه است و این می‌تواند مشکلاتی را به بار آورد. از طرف دیگر عده‌ای عقیده داشتند دقیقاً همان گزارش شور اول طرح فاقد اصول و ملزومات اولیه استقلال بانک مرکزی است و شرایط بانک مرکزی را از نظر استقلال نسبت به وضع کنونی بدتر می‌کند. پیش‌بینی می‌شود، این اختلاف نظر در خصوص گزارش شور دوم طرح نیز وجود داشته باشد و میزان استقلال بانک مرکزی از دولت محل اختلاف نظر خواهد گردید.

در گزارش حاضر تلاش شده است، بدون قضاوت در رابطه با خوب یا بد بودن استقلال بانک مرکزی از دولت، با استفاده از شاخص‌های معتبر و مطرح شده در ادبیات، میزان استقلال بانک مرکزی در گزارش شور اول و دوم کمیسیون اقتصادی در خصوص طرح بانک مرکزی، اندازه‌گیری و با میزان استقلال سایر بانک‌های مرکزی دنیا مقایسه شود. علی‌رغم انتقاداتی که ممکن است به شاخص‌های مزبور وارد باشد اما به دلیل استفاده گسترده از آنها در ادبیات و امکان مقایسه عدد شاخص با سایر کشورها، در این گزارش این شاخص‌ها مورد استفاده قرار گرفت. به منظور ایجاد امکان مقایسه بهتر، میزان استقلال بانک مرکزی در قوانین جاری کشور نیز اندازه‌گیری شده و با دو ویرایش طرح بانک مرکزی (شور اول و دوم) مقایسه گردیده است.

شایان ذکر است که در گزارش حاضر صرفاً به مقوله اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی از دولت پرداخته شده و بررسی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی که اهمیت آن نیز بسیار زیاد است به گزارش‌های دیگر محوّل شده است.

نتایج نشان می‌دهد میزان شاخص استقلال قانونی بانک مرکزی در طرح بانک مرکزی (گزارش شور اول طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی» که کلیات آن به تصویب صحن علنی مجلس رسیده است و همچنین گزارش نهایی شور دوم کمیسیون که برای بررسی به صحن علنی ارسال شده است) در مقایسه با قوانین فعلی افزایش نسبی یافته اما افزایش آن به میزانی است که کماکان وضعیت استقلال

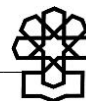
قانونی بانک مرکزی در زمره ۲۵ درصد کشورهای با کمترین درجه استقلال قرار خواهد گرفت. نهایتاً مقایسه استقلال قانونی بانک مرکزی (از دولت) در گزارش شور دوم و اول طرح بانک مرکزی حاکی از عدم تغییر استقلال در یکی از شاخص‌های مورد بررسی و کاهش ۱۲ درصدی استقلال بانک مرکزی در گزارش شور دوم به نسبت شور اول در شاخص دیگر است.

مقدمه

نمایندگان مجلس شورای اسلامی در بیست و ششم اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ کلیات طرحی که با عنوان قانون بانک مرکزی شناخته می‌شود را با ۱۹۹ رأی موافق، ۲۵ رأی مخالف و ۳ رأی ممتنع از مجموع ۲۵۰ نماینده حاضر در جلسه علنی تصویب کردند. نمایندگان مجلس ضمن موافقت با پیشنهاد بررسی جزئیات طرح مزبور به صورت دو شوری، موضوع را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارجاع دادند. در حال حاضر بررسی طرح مزبور موسوم به «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در کمیسیون اقتصادی به پایان رسیده و گزارش نهایی شور دوم برای بررسی به صحن علنی ارسال شده است.

یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که پس از تصویب کلیات و در خلال بررسی شور دوم طرح مذکور موضوع مباحثات فراوان قرار گرفت، میزان استقلال قانونی^۱ اعطا شده به بانک مرکزی در شور اول طرح بود. عده‌ای از متخصصان معتقد بودند میزان استقلال قانونی اعطا شده به بانک مرکزی در شور اول بسیار فراتر از میزان استقلال مرسوم بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف و حتی برخی از کشورهای توسعه یافته است. در مقابل عده‌ای دیگر از صاحب نظران، همان شور اول طرح یاد شده را فاقد حداقل‌های لازم برای تأمین استقلال بانک مرکزی و حتی از منظر استقلال بانک مرکزی دارای احکامی نامطلوب‌تر از قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ می‌دانستند. پس از مشاهده این اظهارنظرهای متعارض از سوی منتقدین، سؤالی که ایجاد می‌شد این بود که در حاق واقع، شور اول طرح مجلس، «چقدر» بانک مرکزی را مستقل از دولت ساخته بود؟ و اکنون پس از آنکه شور دوم طرح در کمیسیون اقتصادی نهایی شده است، میزان استقلال بانک مرکزی نسبت به شور اول چقدر تغییر کرده است. پاسخگویی به این سوالات مستلزم تحقیقی غیر جانبدارانه و مبتنی بر شاخص‌های مشخص و علمی برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی و مقایسه آن با اندازه استقلال سایر بانک‌های مرکزی است.

بر این اساس به نظر می‌رسد وجود یک تحقیق ویژه که متضمن تشریح دقیق ابعاد مختلف مفهوم استقلال بانک مرکزی و ارائه معیارهای مشخص برای اندازه‌گیری میزان استقلال بانک مرکزی در سطح قوانین باشد، ضروری است. تحقیق موصوف می‌تواند با بهره‌گیری از ادبیات اقتصادی موجود، تصویر مناسبی از میزان استقلال قانونی اعطا شده به بانک مرکزی در دو ویرایش شور اول و دوم طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» ارائه دهد. لذا در ادامه هر دو گزارش شور اول و دوم کمیسیون اقتصادی از منظر استقلال قانونی با وضعیت



قوانین موجود کشور مورد مقایسه قرار گرفته است.

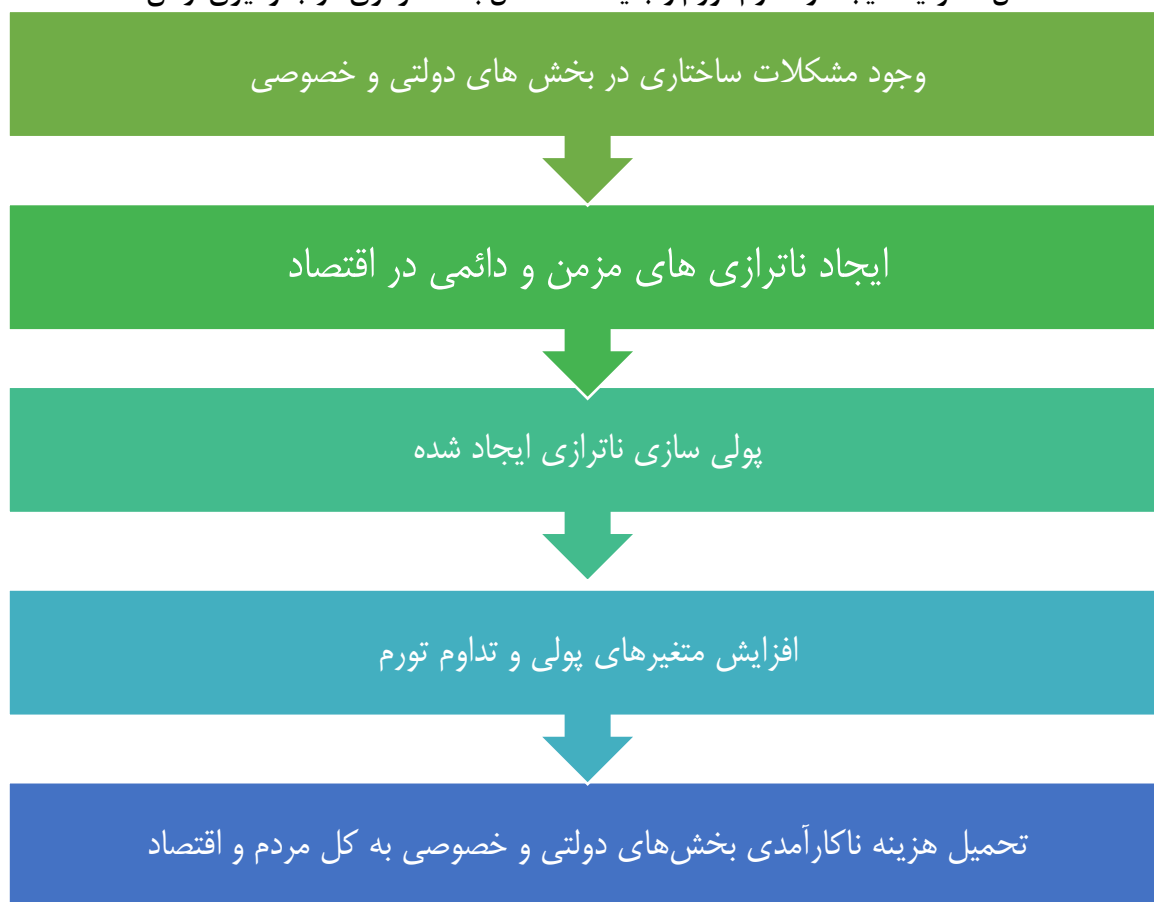
در گزارش حاضر سعی شده است بدون سوگیری مثبت یا منفی نسبت به مقوله استقلال بانک مرکزی، میزان استقلال بانک مرکزی از دولت در طرح نامبرده (شور اول و دوم) بر اساس معیارهای موجود در ادبیات اندازه‌گیری شده و با وضعیت فعلی مقایسه گردد. مبنای اندازه‌گیری و مقایسه استقلال نیز، قوانین موجود و احکام قانونی طرح پیشنهادی در گزارش شور اول و دوم است. تأکید بر استقلال قانونی از این جهت است که مشخص شود مساله گزارش حاضر استقلال بانک مرکزی در عرصه عمل و واقعیت نیست چرا که استقلال قانونی ممکن است به علت ضعف حاکمیت قانون^۱ یا دلایل دیگر به مرحله اجرا نرسد و علی‌رغم اینکه بانک مرکزی استقلال قانونی دارد در عمل فاقد استقلال لازم باشد.

بنابراین گزارش حاضر تلاش می‌کند ابعاد و شاخص‌های اندازه‌گیری **استقلال قانونی** بانک مرکزی را تبیین و تصویر مناسبی از میزان **استقلال قانونی** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در قالب گزارش شور اول و دوم ارائه نماید. بر این مبنا در بخش دوم، معنا و ابعاد استقلال بانک مرکزی که در شاخص‌های آن مورد استفاده قرار می‌گیرد تبیین می‌شود. بخش سوم به تبیین شاخص‌های اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی در ادبیات اقتصادی اختصاص دارد. بخش چهارم تصویری از میزان استقلال قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در دو ویرایش شور اول و دوم طرح اشاره شده و مقایسه آن با وضعیت فعلی به دست می‌دهد و نهایتاً بخش پنجم ضمن جمع‌بندی مباحث به بیان ملاحظات پایانی می‌پردازد.

۱. جایگاه و ابعاد استقلال بانک مرکزی

در ادبیات اقتصادی، مقالات و نوشتارهای مختلفی به تبیین ابعاد استقلال بانک مرکزی پرداخته‌اند و حتی شاخص‌هایی نیز برای اندازه‌گیری میزان استقلال بانک مرکزی پیشنهاد داده‌اند که در ادامه برخی از این تحقیقات مورد بررسی قرار می‌گیرد. لیکن با عنایت به اینکه داشتن تصویر روشن از یک مفهوم و جایگاه آن، مقدم بر معرفی ابعاد و شاخص‌های اندازه‌گیری آن می‌باشد در این بخش تلاش می‌شود جایگاه استقلال بانک مرکزی تبیین شود تا زمینه برای معرفی ابعاد استقلال و شاخص‌های استقلال بانک مرکزی در قانون فراهم شود. به عبارت دیگر در هنگام بررسی میزان استقلال بانک مرکزی در قوانین جاری کشور و شور اول و دوم طرح بانک مرکزی، ابتدا لازم است تعریف و جایگاه استقلال بانک مرکزی در رویکردی که مدافع استقلال بخشی به بانک مرکزی است مشخص گردد و سپس با توجه به این رویکرد و ابعاد آن، میزان استقلال بانک مرکزی در هر کدام از اجزاء قوانین فعلی کشور و شور اول و دوم طرح بانک مرکزی مشخص گردد. طبیعی است که تبیین موضوع این بخش برای اقناع مخاطبین در خصوص ضرورت استقلال بخشی به بانک مرکزی از دولت کافی نباشد؛ زیرا اساساً هدف این بخش چنین موضوعی نبوده و بحث پیرامون ضرورت استقلال بخشی به بانک مرکزی در ایران، محدودیت‌های قانون اساسی پیرامون آن و طراحی الگویی برای ایجاد تناسب میان استقلال و مسئولیت بخشی به بانک مرکزی در ایران گزارش مستقلی می‌طلبد.

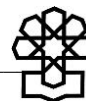
شکل ۱: فرآیند ایجاد و تداوم تورم و جایگاه استقلال بانک مرکزی در جلوگیری از آن



رشد نقدینگی به عنوان مهم‌ترین عامل تورم در بازه بلندمدت، همواره مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته و این موضوع منجر به بیان استدلال در زمینه استقلال بخشی به بانک مرکزی از دولت گردیده است^۱. در این دیدگاه گفته می‌شود به منظور ریشه‌یابی تورم بالای مزمن در کنار سایر عواملی که در کوتاه مدت بر تورم اثر می‌گذارند، می‌توان به عوامل موثر بر رشد نقدینگی تمرکز نمود. در این زمینه مهم‌ترین عاملی که می‌تواند منجر به رشد نقدینگی و تورم شود، وجود ناترازی‌هایی در اقتصاد است که تداوم حیات برخی از سیاست‌های اقتصادی را در گرو خلق نقدینگی یا پایه پولی قرار داده و به رشد بالای کل‌های پولی منتهی می‌شود. این فرآیند در قالب شکل (۱) توضیح داده شده است. پس از مشخص شدن نحوه اثرگذاری ناترازی‌ها در ایجاد تورم، می‌توان به اهمیت و جایگاه موضوع استقلال بانک مرکزی پی برد که در ادامه توضیح داده شده است.

به طور ساده، هنگامی که نهادهایی اعم از دولتی یا خصوصی با زیان انباشته مواجه شده و افزایش زیان انباشته منجر به منفی شدن حقوق صاحبان سهام گردد، آن نهادها مصداق نهادهای واجد ناترازی دارایی- بدهی خواهند بود. اگر ناترازی‌های یک نهاد به شکل دائمی بوده و حتی در طول زمان افزایش یابد، عملاً به ناترازی مزمن تبدیل می‌شود. به طور طبیعی شرکت‌ها و نهادهای با ناترازی مزمن عملاً ورشکسته می‌شوند و از اقتصاد خارج می‌شوند. اما به دلایل

۱. تحلیل جامع ناظر به عوامل موثر بر تورم در اقتصاد ایران به تفکیک بلندمدت و کوتاه مدت نیازمند تهیه و تدوین گزارش مجزا و بحث مفصلی است که این گزارش اقتضای چنین تفصیلی را ندارد. در گزارش‌های فصلی تورم که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر می‌شود نکانی در این خصوص وجود دارد.



مختلف ممکن است از ورشکستگی برخی از آن‌ها از طریق پولی‌سازی بدهی آنها جلوگیری به عمل آید. تنها نهادهایی امکان پولی کردن بدهی خود را دارند که به هر طریق ممکن امکان دریافت تسهیلات مستمر را از نظام بانکی (بانکها یا بانک مرکزی) داشته باشند. دولت و بخش‌های دولتی می‌توانند از طریق دریافت پایه پولی و عدم تسویه آن، کسری بودجه‌ی خود را پولی کرده و به فعالیت خود ادامه دهند. خود بانک‌ها نیز می‌توانند به واسطه اهمیت سیستمی و مسأله بزرگ توقف ناپذیر^۱ ناترازی خود را طریق استقراض مداوم از بانک مرکزی جبران کنند و از این طرق به حیات مالی خود تداوم بخشند. همچنین شرکت‌های وابسته به بانکها نیز در صورت ناترازی می‌توانند از طریق دریافت تسهیلات از بانک خود، ادامه فعالیت دهند. همه این سازوکارها در نهایت منجر به افزایش رشد پایه پولی و نقدینگی بیش از میزان رشد بخش واقعی گردیده و از این طریق می‌تواند تورم ایجاد کند.

اگر بانکهای مرکزی از دولت مستقل باشند، احتمال سرایت ناترازی ایجادشده در بخش دولتی به بانک مرکزی و پولی شدن آن کاهش می‌یابد (البته لزوماً از بین نمی‌رود). به عبارت دقیقتر در صورتی که درآمدها و مخارج دولت متعادل نبوده و منجر به ناترازی مزمن در بودجه گردد، دولت‌ها به منظور جبران کسری بودجه ایجادشده به سمت منابع بانک مرکزی و پایه پولی حرکت می‌کنند. همچنین اگر شرکت‌ها و موسسات وابسته به دولت امکان دریافت تسهیلات مستمر و عدم بازپرداخت آن را داشته باشند در مجموع عملیات یادشده منجر به افزایش حجم پایه پولی و رشد نقدینگی خواهد شد. اگر بانک مرکزی در ابعاد مختلف از استقلال کافی برخوردار باشد می‌تواند به نحو موثرتری در مقابل ایجاد پایه پولی و تسهیلات بیش از حد مقاومت کرده و از سرایت ناترازی بخش دولتی به متغیرهای پولی و تورم جلوگیری کند. در این شرایط فرآیند ترسیم‌شده در شکل ۱ متوقف می‌شود. امکان پولی‌سازی بدهی یک مخاطره اخلاقی نیز برای دولت ایجاد می‌کند و آن هم اینکه به پشتوانه منابع بانک مرکزی، دولت از مهار کسری بودجه خودداری می‌کند و در مقایسه با حالتی که چنین منابعی در اختیارش نیست، گرایش بیشتری به بلندپروازی خواهد داشت.

از مباحث گفته شده واضح است که برای جلوگیری از پولی شدن ناترازی علاوه بر استقلال بانک مرکزی از دولت، موارد دیگری نظیر استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی، کاهش ناترازی بودجه و قاعده‌مند نمودن بدهی‌های دولت وجود قوانین مناسب برای ورشکستگی بانکها و دیگر شرکت‌ها لازم به نظر می‌رسد. علی‌رغم اهمیت هر کدام از عوامل یاد شده، گزارش حاضر صرفاً به استقلال قانونی بانک مرکزی از دولت و اندازه‌گیری آن پرداخته و بررسی سایر عوامل به گزارش‌های دیگر محوّل شده است.

در مورد ابعاد استقلال بانک مرکزی، سند «پیشرفت در مسیر همگرایی ۱۹۹۶» منتشره توسط بانک مرکزی اروپا، استقلال بانک مرکزی از چهار جنبه نهادی، نیروی انسانی، عملیاتی و مالی قابل بررسی می‌داند که به دلیل جامعیت تعریف ارائه شده در سند مزبور و نزدیک بودن آن با مفاهیم واقعی و عینی، در ادامه بر این اساس و بر اساس نتایج بررسی اسماعی^۳ (۲۰۰۷)، ابعاد استقلال بانک مرکزی تشریح می‌شود. لیکن پیش از آن تبیین تمایز بین استقلال

1. Too Big To Fail

2. Progress towards convergence (EMI) 1996

۳. اقتصاددان ایتالیایی که دارای سوابق اجرایی قابل توجه از جمله تصدی برخی سمت‌ها در وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی ایتالیا و نیز هیأت عامل بانک مرکزی اروپا (ECB) و رئیس هیأت مدیره بانک سوسایته جنرال (Société Générale) از جمله بانک‌های بزرگ و مشهور فرانسوی فعال در عرصه بین‌المللی است.

در اهداف^۱ و استقلال در ابزار^۲ در ادبیات بانکداری مرکزی ضروری است.

اسماگی (۲۰۰۷)، با بیان این که در مواردی فاصله بین نظریه و عمل قابل توجه می‌باشد قانون بانک مرکزی را صرفاً یک شرط لازم و نه کافی برای تأمین استقلال بانک مرکزی به شمار می‌آورد و با اشاره به این که انگیزه‌های بسیاری برای بی‌اثر کردن یا دور زدن احکام قانونی ناظر بر استقلال بانک مرکزی وجود دارد معتقد است برای تأمین استقلال بانک مرکزی باید دقت بسیاری در انتخاب عبارات قانونی به کار برد تا انگیزه‌های یادشده در عرصه عمل موفق به وارد آوردن خدشه به استقلال بانک مرکزی نشوند. علاوه بر این وظیفه حفظ استقلال بانک مرکزی را نباید صرفاً از بانک مرکزی، دولت، پارلمان و مقامات سیاسی مطالبه نمود بلکه کل جامعه از جمله رسانه‌ها باید نسبت به آن حساس باشند.

۲. ابعاد استقلال بانک مرکزی

۱-۲. استقلال در اهداف و استقلال در ابزار

یک تفکیک شناخته شده در ادبیات بانکداری مرکزی دوگانه استقلال در اهداف^۳ و استقلال در ابزار^۴ بانک مرکزی است. معمولاً اهداف بانک مرکزی در قانون مشخص می‌شود و مهم‌ترین اهداف قانونی بانک‌های مرکزی در زمینه سیاست پولی عمدتاً ثبات قیمت‌ها (ثبات پولی)، حمایت از ثبات مالی، حمایت از رشد اقتصادی و کمک به اشتغال و حمایت از سیاست‌های اقتصادی کشور و همچنین حفظ ثبات و سلامت بانک‌ها و نظام بانکی در مورد بانک‌های مرکزی دارای نقش ناظر بانکی می‌باشد. در برخی کشورها در قانون بانک مرکزی ثبات قیمت‌ها به عنوان هدف اصلی بانک مرکزی اعلام شده و پرداختن به سایر اهداف منوط به عدم تخطی از هدف ثبات قیمت‌ها می‌گردد.^۵

در هر صورت با عنایت به این که هدف ثبات قیمت‌ها از جمله اهداف غیر قابل مناقشه برای بانک‌های مرکزی می‌باشد و علی‌رغم این که مطابق با ادبیات مرسوم بانکداری مرکزی ثبات قیمت‌ها به تورم پایین و اندک نظیر ۲ درصد اطلاق می‌شود که در تصمیمات اقتصادی اختلال ایجاد نکند (گرینسپن ۱۹۹۴) لیکن در عرصه اجرا همواره این سؤال مطرح خواهد بود که میزان تورمی که بتوان آن را به عنوان مصداق ثبات قیمتی در نظر گرفت چه میزان و بر اساس چه شاخصی قابل اندازه‌گیری است. بر این اساس برخی بانک‌های مرکزی با برخورداری از «استقلال در اهداف» این امکان را دارند که خود میزان عددی تورم هدف را تعیین و اعلام کنند لیکن دسته دیگری از بانک‌های مرکزی صرفاً از «استقلال در ابزار» برخوردار هستند و معمولاً دولت به صورت دوره‌ای نرخ هدف تورم را طی یک نامه رسمی به بانک مرکزی اعلام می‌کند. برای نمونه در کشور انگلستان وزیر خزانه‌داری^۶ هدف تورمی بانک مرکزی را به آن بانک ابلاغ می‌کند در مقابل بانک مرکزی آمریکا (فدرال رزرو) دارای استقلال در اهداف می‌باشد (والش، ۲۰۱۰).

با توجه به موارد فوق، میشکین (۲۰۰۷، صص ۵۱) جمع‌بندی ادبیات اقتصادی را نشان دهنده ضرورت اعطای

1. Goal independence

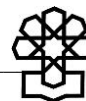
2. Instrument independence

3. Goal independent

4. Instrument independence

۵. برای مطالعه بیشتر می‌توانید به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «بررسی تطبیقی قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب» مراجعه نمایید.

6. The chancellor of the Exchequer



استقلال در ابزار به بانک مرکزی می‌داند و اعلام میزان تورم هدف توسط دولت را متضمن نوعی تعهد سیاسی برای دولت در زمینه پشتیبانی از ثبات قیمتی و رعایت اصول دموکراتیک می‌داند. این در حالی است که در بسیاری از کشورها بانک‌های مرکزی دارای استقلال در اهداف می‌باشند.

۲-۲. استقلال نهادی^۱

صرف نظر از این که بانک مرکزی دارای استقلال در اهداف یا ابزار باشد، استقلال نهادی در حقیقت به رسمیت شناختن و مجزا بودن سیاست‌گذاری پولی/نظارت بانکی بانک مرکزی از سلسله مراتب تصمیم‌گیری موجود در دولت و سایر دستگاه‌های مشابه است. مفاد ماده (۱۰۸) معاهده اتحادیه اروپا و معاهده ایجاد تشکل اروپایی (اتحادیه اروپا)^۲ و ماده (۷) از فصل سوم معاهده سیستم اروپایی بانک‌های مرکزی و بانک مرکزی اروپا^۳ که الحاقیه‌ای به معاهده موصوف است^۴ به شرح زیر مفهوم استقلال نهادی را بیان می‌کند:

«نه بانک مرکزی اروپا و نه بانک‌های مرکزی ملی و اعضای ارکان تصمیم‌گیری آن‌ها نباید در بکارگیری اختیارات و انجام وظایف و مسئولیت‌های تفویض شده به آنها به موجب این معاهده و این سند حقوقی، تقاضای دریافت دستور از ارکان یا سازمان‌های اتحادیه/تشکل (اروپا)، دولت‌های عضو یا سایر ارکان را داشته باشند یا از دستورات آنها پیروی کنند. ارکان یا سازمان‌های اتحادیه/تشکل (اروپا) و دولت‌های عضو موظف به رعایت این اصل بوده و نباید تلاش کنند ارکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی اروپا و یا بانک‌های مرکزی ملی را در انجام وظایف آن‌ها تحت تأثیر قرار دهند».

برای درک بهتر استقلال نهادی باید به این نکته توجه داشت که ماده فوق را باید در این بستر تفسیر نمود که بانک مرکزی اروپا و بانک‌های ملی عضو سیستم اروپایی بانک‌های مرکزی، خود دارای قانون‌های مشخص و اسناد حقوقی بالادستی مرتبط با خود هستند که سیاست‌گذاری پولی و بعضاً نظارت بانکی و امکان تصمیم‌گیری در بکارگیری ابزارهای لازم در این رابطه را به بانک مرکزی تفویض و اهداف مشخصی نظیر ثبات قیمت‌ها و ثبات و سلامت نظام بانکی را برای بانک‌های مرکزی یاد شده معین نموده است. در این چارچوب دولت‌ها و مقامات اروپایی اجازه قانونی برای تحمیل نظرات خود به بانک‌های مرکزی در خصوص سیاست پولی و نظارت بانکی را ندارند. این امر مانع همکاری یا مشورت بانک‌های مرکزی با دولت‌ها در امور فی‌مابین نیست بلکه دولت‌ها و بانک مرکزی باید همگام با یکدیگر در مسیر حل مشکلات اقتصادی کشورهای عضو گام بردارند لیکن اختیار و مسئولیت تصمیم‌گیری نهایی در مورد سیاست پولی و نظارت بانکی برای رسیدن به اهداف مقرر در قوانین و اسناد حقوقی بالادستی یعنی ثبات قیمت‌ها، ثبات و

1. Institutional Independence

2. The Treaty On European Union And Of The Treaty Establishing The European Community

3. Protocol On The Statute Of The European System Of Central Banks And Of The European Central Bank

4. Chapter III: Organization Of The ESCB

Article- 7

Independence

In accordance with Article ۱۰۸ of this Treaty, when exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by this Treaty and this Statute, neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Community institutions or bodies, from any government of a Member State or from any other body. The Community institutions and bodies and the governments of the Member States undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the ECB or of the national central banks in the performance of their tasks.

سلامت نظام بانکی با بانک مرکزی می‌باشد. در همین راستا وجود سازوکارهای همکاری و گفتگو میان مقامات ارکان کشور و بانک مرکزی مشروط به این که نافی استقلال بانک مرکزی و محرمانگی اطلاعات نباشد فاقد ایراد می‌باشد. بر این اساس دولت‌ها، مقامات و ارکان مربوط مجاز به موارد زیر نیستند:

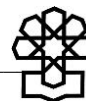
۱. دادن دستور به بانک مرکزی در مورد وظایف و تصمیماتی که به موجب قانون اختیار انجام یا اتخاذ موضع در مورد آن‌ها به بانک مرکزی محول شده است؛
۲. داشتن حق تأیید (به معنای منوط بودن تصمیم بانک مرکزی به تصویب در مرجع دیگر)، تعلیق، لغو و به تأخیر انداختن جزئی یا کلی تصمیماتی که بانک مرکزی در حدود وظایف و اختیارات خود و با رعایت شرایط قانونی اخذ نموده است؛
۳. شرکت با حق رأی در جلسات تصمیم‌گیری بانک مرکزی.

۲-۳. استقلال نیروی انسانی^۱

استقلال نیروی انسانی مربوط به نحوه انتخاب و دوره مسئولیت اعضای ارکان بانک مرکزی و همچنین مدیریت تعارض منافع این اعضا است. بر اساس این جنبه از استقلال قانونی، در حالی که لاجرم انتصاب اعضای ارکان بانک مرکزی توسط مقامات سیاسی کشور صورت می‌پذیرد گفته می‌شود که این نصب و عزل با تعیین معیارها و شرایط دقیق نصب و عزل اعضای ارکان بانک مرکزی باید انجام شود و از نصب و عزل مقامات بانک مرکزی صرفاً به دلیل صلاحدید مقام سیاسی ذی‌ربط جلوگیری به عمل آید. در این راستا:

۱. ضمن تصریح قانونی شرایط اعضای ارکان بانک مرکزی از انتصاب افراد فاقد تخصص و صلاحیت لازم در ارکان بانک مرکزی ممانعت به عمل می‌آید.
۲. دوره مسئولیت اعضای ارکان بانک مرکزی (به شرط عدم تخطی از اهداف، قوانین و رعایت ضوابط اخلاقی و حرفه‌ای) معمولاً بیشتر از ۵ سال و تا حد ممکن غیر منطبق با دوره‌های سیاسی و انتخاباتی در نظر گرفته می‌شود.
۳. شرایط مشخص و محدودی نظیر از دست دادن شرایط انتصاب، مباشرت به ارتکاب جرم و نقض عمدتاً فاحش ضوابط حرفه‌ای و عمدتاً مشروط به ثابت شدن اعتبار دلایل عزل در دادگاه صالحه برای فراهم شدن امکان عزل اعضای ارکان بانک مرکزی در نظر گرفته می‌شود.
۴. مدیریت هر نوع تعارض منافع از جمله پدیده درب‌های گردان یا وابستگی به احزاب سیاسی که بتواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم سیاست‌گذاری پولی/نظارت بانکی را تحت تأثیر ملاحظات غیرتخصصی و نامرتب قرار دهد مورد توجه قرار می‌گیرد.

چنانچه از توضیح فوق پیدا است، مکانیزم اثرگذاری استقلال نیروی انسانی بر استقلال بخشی بانک مرکزی از دولت به این شرح است که استقلال نیروی انسانی در درجه اول از این امر ممانعت می‌کند که دولت‌ها و مقامات سیاسی بتوانند با تغییر دادن اعضای ارکان بانک مرکزی، سیاست‌گذار پولی/ناظر بانکی را با دستورات صادره از سوی مقامات سیاسی که با اهداف سیاست پولی/نظارت بانکی متباین هستند، همراه سازند و در درجه دوم مدیریت آثار سوء تعارض منافع اعضای ارکان بانک مرکزی بر سیاست‌گذاری پولی/نظارت بانکی را در قانون توجه قرار می‌دهد.



۴-۲. استقلال عملکردی^۱

کارکردی که برای استقلال عملکردی گفته می‌شود این است که این بعد از استقلال به بانک مرکزی این امکان را می‌دهد که به طور مستقل و فارغ از فشارهای جانبی در مورد استفاده از اختیارات قانونی خود برای نیل به اهداف مصرح در قانون از جمله ثبات قیمت‌ها و ثبات و سلامت نظام بانکی تصمیم‌گیری و اقدام کند. بنابراین صرف نظر از اینکه بانک مرکزی دارای استقلال در اهداف یا ابزار باشد، هر وظیفه محوله به بانک مرکزی یا شرایطی که مانع استفاده اثربخش بانک مرکزی از اختیارات و وظایف قانونی خود در راستای تأمین اهداف تعیین شده در قانون برای بانک مرکزی (نظیر ثبات قیمت‌ها و ثبات و سلامت نظام بانکی) شود، نافی استقلال عملکردی می‌باشد. درخصوص شاخص‌های معرفی شده برای اندازه‌گیری استقلال عملکردی، مواردی نظیر مکلف نمودن بانک مرکزی به تأمین کسری بودجه یا خرید اوراق دولتی در مرحله انتشار یا بازار اولیه، دنبال نمودن سیاست‌های مالی و بودجه‌ای ناپایدار و غیرمنضبط، بی‌ثباتی نظام بانکی/مالی و تحمیل ترجیحات بخش‌های مختلف یا فعالین بازارهای مالی به بانک مرکزی از جمله مواردی است که نمره استقلال بانک مرکزی را کاهش می‌دهد. بر همین اساس و با توجه به این که به صورت تاریخی شرایط بودجه‌ای دولت نقش مهمی در سلب استقلال بانک‌های مرکزی داشته است، معمولاً در قوانین بانک مرکزی تکیه تأمین مالی دولت بر منابع بانک مرکزی به شدت محدود می‌شود.

۵-۲. استقلال مالی^۲

تجربه نشان داده است چنانچه یک بانک مرکزی از منظر نهادی، نیروی انسانی و عملکردی مستقل باشد لیکن نتواند منابع مالی لازم برای انجام فعالیت‌های خود را به صورت مستقل تأمین و به کارگیری کند در عمل امکان لازم برای تحقق اهداف مقرر برای خود را نخواهد داشت. به عبارت دیگر منظور از استقلال مالی این است که بانک مرکزی از تحمل محدودیت بر بودجه درونی و هزینه‌های اداری خود به نحوی که مانع انجام وظایف محوله گردد، محفوظ بماند. اسماگی (۲۰۰۷) وابستگی مالی بانک مرکزی به دولت را به قرار گرفتن بانک مرکزی تحت فشار «شمشیر داموکلس»^۳ تشبیه کرده و چهار محور مهم استقلال مالی بانک مرکزی را برمی‌شمرد: (۱) اختیار بانک مرکزی در تهیه و تصویب بودجه خود، (۲) تعیین و اعمال رویه‌های حسابداری مختص بانک مرکزی، (۳) تصریح قواعد سازگار با مفهوم استقلال و شفاف در خصوص توزیع سود در قانون بانک مرکزی و (۴) تأمین هزینه‌های لازم برای انجام وظایف نظارتی. از جمله مثال‌های قابل توجه در بررسی آثار تصمیمات مختلف بر استقلال مالی بانک مرکزی و میزان اهمیت آن، مواجهه بانک مرکزی اروپا با پیشنهاد وزارت دارایی کشور فنلاند دایر بر اصلاح قانون بانک مرکزی آن کشور در سال ۲۰۰۳ است. در اصلاحیه موصوف، بانک مرکزی فنلاند مجبور به کاهش سرمایه از محل فروش بخشی از ذخائر ارزی، محدود نمودن اندوخته‌های احتیاطی و مالی و پرداخت تمامی سود خود به دولت شده بود. در واکنش به آن بانک

1. Functional Independence

2. Financial Independence

۳. عبارت مصطلح «شمشیر داموکلس» از یک داستان اساطیری گرفته شده که مقصود از آن در مباحث معمولی سیاسی و اجتماعی عبارت است از یک خطر حاد، یک تهدید دائمی که همیشه موجود است و هر حرکت و واکنشی را دچار مخاطره می‌کند. در این‌جا هم عبارت «شمشیر داموکلس» خطر سلطه مالی دولت بر بانک مرکزی را نشان می‌دهد.

4. Damocles' sword

مرکزی اروپا، اصلاحیه پیشنهادی دولت فنلاند را واجد آثار سوء بر وضعیت مالی بانک مرکزی فنلاند و متعارض با تعهد دولت‌های عضو اتحادیه اروپا برای رعایت استقلال بانک‌های مرکزی اعلام کرد.^۱ در سال ۲۰۰۲ نیز بانک مرکزی اروپا قانون بانک مرکزی سوئد که یکی از با سابقه‌ترین بانک‌های مرکزی دنیا و ارائه دهنده جوایز نوبل اقتصاد می‌باشد را به دلیل ابهامات موجود در مورد نحوه توزیع سود سالانه بانک مرکزی و نبودن محدودیت‌های لازم در این زمینه برای تأمین اندوخته‌ها و منابع مالی مورد نیاز، مغایر با استقلال مالی بانک مرکزی سوئد اعلام کرد.^۲ در کشور ایران نیز تجربه اختلاف دولت و مجلس شورای اسلامی در خصوص شناسایی سود از محل مازاد حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های ارزی بانک مرکزی و برداشت دولت از آن که منجر به تصویب قانون «نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۹۲ گردید، شاهدی بر اهمیت تدوین احکام قانونی مناسب برای تأمین استقلال مالی بانک مرکزی می‌باشد.

با نظر داشت به ابعاد ذکر شده برای استقلال بانک مرکزی در ادامه نحوه اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی تبیین می‌شود.

۳. شاخص‌های استقلال بانک مرکزی و معرفی تحقیقات رتبه بندی استقلال بانک مرکزی در دنیا

در ادبیات اقتصادی به موازات شکل‌گیری پایه‌های نظری استقلال بانک مرکزی، برخی از محققان نیز تلاش کردند میزان استقلال بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف را اندازه‌گیری و اثر افزایش استقلال بانک مرکزی بر عملکرد اقتصادی کشورها را بررسی کنند. نسل اول تحقیقات یاد شده عمدتاً استقلال بانک مرکزی را بر مبنای احکام قانونی مندرج در قانون بانک مرکزی کشورها اندازه‌گیری می‌کردند لیکن به مرور مشخص گردید در موارد بسیاری، بانک‌های مرکزی علی‌رغم دارا بودن استقلال قانونی^۳ در عمل و به صورت غیررسمی^۴ فاقد استقلال از دولت‌های کشور خود هستند و نمی‌توانند وظایف محوله را به دور از دخالت‌های دولت انجام دهند. بر این اساس ادبیات اندازه‌گیری آثار استقلال بانک مرکزی به صورت تدریجی اهمیت معیارهای استقلال بانک مرکزی در عرصه عمل را با ترکیب شاخص‌های استقلال قانونی و شاخص‌هایی نظیر تواتر عزل رئیس کل بانک مرکزی در بازه‌های زمانی مشخص یا صرفاً با مبنا قرار دادن شاخص‌های دسته دوم مورد توجه بیشتر قرار داد (برای نمونه ر.ک. به کارکرمین و وب (۱۹۹۵)). لذا باید اذعان داشت که استقلال قانونی شرط لازم و نه کافی برای استقلال بانک مرکزی به شمار می‌رود. بر همین اساس رابینسون و عجم اوغلو (۲۰۱۲، صص ۴۴۷ و ۴۴۸) فاقد اثر بودن تصویب قوانین ناظر بر استقلال بانک مرکزی در کشورهای دارای ضعف‌های نهادی از منظر حاکمیت قانون^۵ نظیر زیمباوه را امری طبیعی معرفی می‌کنند.

علی‌رغم توضیحات فوق در خصوص کافی نبودن تأمین استقلال بانک مرکزی در قانون برای اعمال سیاست‌های

1. paragraph 8 of ECB opinion CON/2003/22 of 15 October 2003 at the request of the Finnish Ministry of Finance on a draft government proposal to amend the Suomen Pankki Act and other related acts.

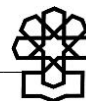
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003AB0022>

2. <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2002en.pdf>

3. de jure

4. de facto

5. Rule of law



پولی به صورت مستقل و تخصصی، با عنایت به این که در تحقیق حاضر اندازه گیری میزان استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در شور اول و دوم طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» مورد نظر می‌باشد در این بخش شاخص‌های مورد استفاده برای اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در کانون توجه قرار دارد.

در ادبیات اقتصادی، شاخص‌های متنوعی برای اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک‌های مرکزی ارائه شده است لیکن دو شاخص بسیار مهم و شناخته شده در ادبیات استقلال بانک مرکزی، شاخص‌های معرفی شده توسط گریلی، ماسیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱) و کارکرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) است. نحوه تعیین شاخص گریلی، ماسیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱) در جدول (۱) نمایش داده شده است. همان گونه که مشخص است این شاخص متشکل از دو زیر شاخص است: اول، استقلال سیاسی مشتمل بر: به ترتیب ۴، ۲ و ۲ معیار مرتبط با مقام دارای اختیار انتصاب رئیس کل، رابطه با دولت و ضوابط اساسی؛ دوم، استقلال اقتصادی مشتمل بر به ترتیب ۵ و ۲ معیار مرتبط با تأمین پولی کسری بودجه و ابزارهای پولی. امتیاز نهایی قانون بانک مرکزی طبق این شاخص از جمع ساده امتیازهای کسب شده (۰ یا ۱) در هر معیار به دست می‌آید.

جدول ۱. شاخص استقلال بانک مرکزی پیشنهادی توسط گریلی، ماسیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱)

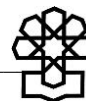
اعتبار گزاره (امتیاز)		گزاره	محور	(نام‌گذاری) نوع استقلال	
خیر (۰)	بله (۱)	رئیس کل توسط دولت منصوب نمی‌شود	انتصاب	استقلال سیاسی	
		رئیس کل برای دوره بیش از ۵ سال منصوب می‌شود			
		هیچ یک از اعضای هیأت مدیره توسط دولت منصوب نمی‌شود			
		همه اعضای هیأت مدیره برای دوره بیش از ۵ سال منصوب می‌شوند			
خیر (۰)	بله (۱)	حضور اجباری نماینده دولت در هیأت مدیره وجود ندارد	رابطه با دولت		
		تأیید دولت برای اتخاذ تصمیم در مورد سیاست پولی الزامی نیست			
خیر (۰)	بله (۱)	الزام قانونی برای دنبال کردن ثبات پولی توسط بانک مرکزی وجود دارد	ضوابط اساسی		
		احکام قانونی برای تقویت موضع بانک مرکزی در صورت بروز اختلاف نظر با دولت وجود دارد			
جمع امتیازات مربوط به استقلال سیاسی					
خیر (۰)	بله (۱)	سازوکار خودکاری برای دریافت اعتبار دولت از بانک مرکزی وجود ندارد	تأمین پولی کسری بودجه		استقلال اقتصادی
		اعتبار اعطایی مستقیم به دولت به نرخ بهره بازار صورت می‌گیرد			
		اعتبار اعطایی مستقیم به دولت موقت است			
		اعتبار اعطایی مستقیم به دولت دارای محدودیت مقداری است			
		بانک مرکزی در بازار اولیه اوراق دولت مشارکت نمی‌کند			
خیر (۰)	بله (۱)	بانک مرکزی نرخ تنزیل را تعیین می‌کند	ابزارهای پولی		
		بانک مرکزی وظیفه نظارت بانکی را بر عهده ندارد (۲ امتیاز)/ بانک مرکزی به صورت مشترک وظیفه نظارت بانکی را بر عهده دارد (۱ امتیاز)			
جمع امتیازات مربوط به استقلال اقتصادی					

مأخذ: گریلی، ماسیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱).

جدول (۲) نحوه تعیین امتیاز مرتبط با استقلال قانونی با استفاده از شاخص کارگرم، وب و نیابتی (۱۹۹۲) را نشان می‌دهد. شاخص مزبور از وزن‌دهی امتیاز کسب شده در ۴ زیر شاخص پیرامون رئیس کل، تعیین سیاست، اهداف و محدودیت وام‌دهی به دولت و معیارهای مرتبط با هر زیر شاخص (عدد بین ۰ تا ۱) به دست می‌آید.

جدول ۲. شاخص استقلال بانک مرکزی پیشنهادی توسط کارگرم، وب و نیابتی (۱۹۹۲)

وزن متغیر	امتیاز	معیار	زیر بخش متغیر	عنوان متغیر
۰.۰۵	۱	بیشتر از ۸ سال	دوره مسئولیت	رئیس کل
	۰.۷۵	بین ۶ تا ۸ سال		
	۰.۵	۵ سال		
	۰.۲۵	۴ سال		
	۰	کمتر از ۴ سال یا به صلاحدید منصوب کننده		
۰.۰۵	۱	هیأت مدیره بانک مرکزی	مقام منصوب کننده	
	۰.۷۵	کمیسیونی متشکل از هیأت مدیره، دولت و مجلس		
	۰.۵	مجلس		
	۰.۲۵	هیأت وزیران (مجموعاً)		
	۰	یک یا دو عضو دولت		
۰.۰۵	۱	فایده سازوکار عزل	عزل	
	۰.۸۳	فقط به دلایل غیر مرتبط به سیاست‌گذاری		
	۰.۶۷	به صلاحدید هیأت مدیره		
	۰.۵	به صلاحدید مجلس		
	۰.۳۳	فراهم بودن عزل غیرمشروط توسط مجلس		
	۰.۱۷	به صلاحدید دولت		
	۰	فراهم بودن عزل غیرمشروط توسط دولت		
۰.۰۵	۱	خیر	امکان تصدی همزمان	
	۰.۵	صرفاً با اجازه دولت	سمت دیگر دولتی توسط	
	۰	فاقد محدودیت در این رابطه	رئیس کل	
۰.۰۵	۱	بانک مرکزی به تنهایی	مرجع تعیین سیاست	
	۰.۶۷	بانک مرکزی مشارکت دارد لیکن اثرگذاری بانک کم است		
	۰.۳۳	بانک صرفاً به دولت مشاوره می‌دهد		
	۰	بانک فاقد اثر است		
۰.۰۵	۱	بانک مرکزی در موارد تصریح شده در قانون در راستای اهداف بانک	تعیین سیاست	
	۰.۸	دولت در مورد مرتبط با سیاست‌گذاری غیر مرتبط با اهداف بانک مرکزی یا در صورت بروز تعارض		
	۰.۶	کمیسیونی متشکل از بانک مرکزی، دولت و مجلس		
	۰.۴	مجلس در امور سیاست‌گذاری		
	۰.۲	دولت در مورد مرتبط با سیاست‌گذاری منوط به طی فرآیند مشخص و با امکان اعتراض بانک مرکزی		
	۰	دولت بدون هر گونه شرط		
۰.۰۵	۱	بانک مرکزی به صورت فعال	نقش در فرآیند بودجه	



عنوان متغیر	زیر بخش متغیر	معیار	امتیاز	وزن متغیر
	دولت	بانک مرکزی فاقد اثر	۰	
اهداف		ثبات قیمتی به تنهایی و دارای اولویت و بانک مرکزی دارای اختیار تصمیم نهایی در صورت بروز تعارض با اهداف دولت	۱	۰.۱۵
		ثبات قیمتی تنها هدف	۰.۸	
		ثبات قیمتی به همراه سایر اهداف سازگار نظیر ثبات نظام بانکی	۰.۶	
		ثبات قیمتی به همراه اهداف دارای تعارض بالقوه نظیر اشتغال کامل	۰.۴	
		فاقد هدف مصرح در قانون	۰.۲	
		اهداف مصرح بدون تصریح ثبات قیمتی	۰	
قرض‌دهی بدون وثیقه		غیر مجاز	۱	۰.۱۵
		مجاز با محدودیت حداکثر ۱۵ درصد درآمدهای دولت	۰.۶۷	
		مجاز با سقف مجاز بالاتر از ۱۵ درصد درآمدهای دولت	۰.۳۳	
		مجاز و بدون محدودیت	۰	
قرض‌دهی با وثیقه		غیر مجاز	۱	۰.۱
		مجاز با محدودیت حداکثر ۱۵ درصد درآمدهای دولت	۰.۶۷	
		مجاز با سقف مجاز بالاتر از ۱۵ درصد درآمدهای دولت	۰.۳۳	
		مجاز و بدون محدودیت	۰	
شرایط قرض‌دهی (سررسید، نرخ بهره و مقدار)		در اختیار بانک مرکزی	۱	۰.۱
		تعیین شده در قانون	۰.۶۷	
		طبق توافق بانک مرکزی و دولت	۰.۳۳	
		طبق نظر دولت به تنهایی	۰	
ممنوعیت قرض‌دهی به دولت		فقط دولت مرکزی	۱	۰.۰۵
		همه سطوح دولت	۰.۶۷	
		موارد فوق و شرکت‌های دولتی	۰.۳۳	
		بخش عمومی و خصوصی	۰	
محدودیت میزان قرض‌دهی		به میزان اسمی	۱	۰.۰۲۵
		سهمی از بدهی عندالمطالبه یا سرمایه بانک	۰.۶۷	
		سهمی از درآمد دولت	۰.۳۳	
		سهمی از هزینه دولت	۰	
سررسید وام‌ها		کمتر از ۶ ماه	۱	۰.۰۲۵
		کمتر از ۱ سال	۰.۶۷	
		بیشتر از ۱ سال	۰.۳۳	
		تعیین نشده	۰	
نرخ بهره وام‌ها		بالاتر از حداقل نرخ	۱	۰.۰۲۵
		نرخ بازار	۰.۷۵	
		کمتر از بیشترین نرخ	۰.۵	
		تعیین نشده	۰.۲۵	
		بدون بهره برای استقراض دولت	۰	
ممنوعیت خرید با فروش اوراق دولت در بازار اولیه		بله	۱	۰.۰۲۵
		خیر	۰	

با در نظر گرفتن ابعاد نهادی، نیروی انسانی، عملکردی و مالی تشریح شده برای استقلال بانک مرکزی در بخش سوم این نوشتار، بدیهی است هیچ یک از شاخص‌های فوق همه ابعاد یاد شده را به صورت کامل و دقیق پوشش نداده است و هریک از شاخص‌های مزبور را می‌توان از جهاتی مورد نقد قرار داد لیکن دامنه استفاده از شاخص‌های یاد شده به ویژه شاخص معرفی شده در کارکرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) در تحقیقات اقتصادی به میزانی است که نتایج بسیاری از تحقیقات به نوعی مبتنی بر استفاده از شاخص‌های موصوف یا با اصلاح جزئی آن‌ها به دست می‌آید. علاوه بر این، استفاده قابل توجه از شاخص کارکرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) در تحقیقات بسیار^۱، موجب شکل‌گیری داده‌های میزان استقلال قانونی بانک‌های مرکزی در طول دهه‌های گذشته (سری زمانی) و بین کشوری شده است که می‌تواند مبنای مناسبی برای تعیین وضعیت نسبی استقلال بانک مرکزی در طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در مقایسه با سایر کشورها قرار گیرد. با این توضیحات، بخش بعدی به اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در وضعیت فعلی و مقایسه آن با طرح مجلس می‌پردازد.

۴. اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی و جایگاه ایران در قوانین موجود و طرح مجلس

در این بخش با استفاده از شاخص‌های معرفی شده در بخش قبل برای اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی تلاش می‌شود تصویر مناسبی از تغییر میزان استقلال قانونی در شور اول و دوم طرح بانک مرکزی ارائه شود. جدول (۳) و (۴) به ترتیب اعداد متناظر شاخص استقلال بانک مرکزی بر مبنای شاخص گریلی، ماسیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱) و کارکرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) در قانون پولی و بانکی کشور، شور اول و دوم طرح مجلس شورای اسلامی را نمایش می‌دهد. در هر کدام از زیربخش‌های جداول (۳) و (۴) اعداد متناظر در مورد استقلال قانونی بانک مرکزی، بر مبنای متن قانون پولی و بانکی و گزارش شور اول و دوم طرح بانک مرکزی استخراج شده و به اصل قوانین در پاورقی ارجاع داده شده است.

1. Garriga, A.C., 2016. Central bank independence in the world: A new data set. *International Interactions*, 42(5), pp.849-868.



جدول ۳. شاخص استقلال بانک مرکزی پیشنهادی توسط گریلی، ماسیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱) در قانون پولی و

بانکی، متن شور اول و دوم طرح مجلس شورای اسلامی

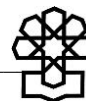
نام‌گذاری نوع استقلال	محور	گزاره	اعتبار گزاره (امتیاز)	امتیاز قانون پولی و بانکی کشور	امتیاز طرح مجلس (شور اول)	امتیاز طرح مجلس (شور دوم)
استقلال سیاسی	انتخاب	رئیس کل توسط دولت منصوب نمی‌شود	بله (۱) خیر (۰)	۱۰	۲۰	۳۰
		رئیس کل برای دوره بیش از ۵ سال منصوب می‌شود	بله (۱) خیر (۰)	۴۰	۵۰	۶۰
		هیچ یک از اعضای هیأت مدیره توسط دولت منصوب نمی‌شود	بله (۱) خیر (۰)	۷۰	۸۰	۹۰
		همه اعضای هیأت مدیره برای دوره بیش از ۵ سال منصوب می‌شوند	بله (۱) خیر (۰)	۱۰۰	۱۱۰	۱۲۰
	رابطه با دولت	حضور اجباری نماینده دولت در هیأت مدیره وجود ندارد	بله (۱) خیر (۰)	۱۳۰	۱۴۱	۱۵۰
		تأیید دولت برای اتخاذ تصمیم در مورد سیاست پولی الزامی نیست	بله (۱) خیر (۰)	۱۶۱	۱۷۱	۱۸۱
	وابستگی	الزام قانونی برای دنبال کردن ثبات پولی توسط بانک مرکزی وجود دارد	بله (۱) خیر (۰)	۱۹۱	۲۰۱	۲۱۱
		احکام قانونی برای تقویت موضع بانک مرکزی در صورت بروز اختلاف نظر با دولت وجود دارد	بله (۱) خیر (۰)	۲۲۰	۲۳۰	۲۴۰
جمع امتیازات مربوط به استقلال سیاسی						
				۲	۳	۲

۱. بند (۲) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۳/۸/۲۴)
۲. بند (ب) ماده (۶) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۳. بند (ب) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۴. بند (۳) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۳/۸/۲۴)
۵. بند (پ) ماده (۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۶. بند (ب) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۷. بند (۲) ماده ۱۵ قانون برنامه ششم توسعه
۸. بند (الف) و (ب) ماده (۶) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۹. بند (پ) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۰. بند (۳) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۳/۸/۲۴) و بند (ب) ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور و ماده (۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)
۱۱. بند (الف و پ) ماده (۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸ (با صرف نظر کردن از اعضای اجرایی هیأت عالی)
۱۲. بند (ت) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۳. بند (ب) ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور و ماده (۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)
۱۴. ماده (۶) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۵. ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۶. بند (الف) ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور
۱۷. بند (۱) و (۲) ماده (۱۱) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۸. بند (۱) ماده (۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۹. بند (ب) ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور
۲۰. جز (۱) بند (ب) ماده (۳) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۲۱. جزء (۱) بند (ب) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۲۲. فقدان حکم صریح در این رابطه
۲۳. فقدان حکم صریح در این رابطه
۲۴. فقدان حکم صریح در این رابطه.

نام‌گذاری نوع استقلال	محور	گزاره	اعتبار گزاره (امتیاز)	امتیاز قانون پولی و بانکی کشور	امتیاز طرح مجلس (شور اول)	امتیاز طرح مجلس (شور دوم)
استقلال اقتصادی	توسعه و رفاه	سازوکار خودکاری برای دریافت اعتبار دولت از بانک مرکزی وجود ندارد	بله (۱) / خیر (۰)	۱۰	۲۰	۳۰
		اعتبار اعطایی مستقیم به دولت به نرخ بهره بازار صورت می‌گیرد	بله (۱) / خیر (۰)	۴۰	۵۰	۶۰
		اعتبار اعطایی مستقیم به دولت موقت است	بله (۱) / خیر (۰)	۷۱	۸۱	۹۱
		اعتبار اعطایی مستقیم به دولت دارای محدودیت مقداری است	بله (۱) / خیر (۰)	۱۰۱	۱۱۱	۱۲۱
		بانک مرکزی در بازار اولیه اوراق دولت مشارکت نمی‌کند	بله (۱) / خیر (۰)	۱۳۰	۱۴۱	۱۵۱
	توسعه و رفاه	بانک مرکزی نرخ تنزیل را تعیین می‌کند	بله (۱) / خیر (۰)	۱۶۱	۱۷۱	۱۸۱
		بانک مرکزی وظیفه نظارت بانکی را بر عهده ندارد (۲ امتیاز) / بانک مرکزی به صورت مشترک وظیفه نظارت بانکی را بر عهده دارد (۱ امتیاز)	بله (۱) یا خیر (۰) / (۲)	۱۹۱	۲۰۱	۲۱۱
جمع امتیازات مربوط به استقلال اقتصادی				۴	۵	۵
جمع امتیازات مربوط به استقلال بانک مرکزی				۶	۸	۷

مأخذ: محاسبات تحقیق.

۱. بند (الف) ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی کشور و ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن
۲. ماده (۶۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸ و ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن
۳. ماده (۵۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۴. فقدان حکم صریح در این رابطه (به نظر می‌رسد اعتبارات اعطایی عمدتاً فاقد نرخ سود یا با نرخ سود ترجیحی می‌باشد).
۵. فقدان حکم صریح در این رابطه (به نظر می‌رسد اعتبارات اعطایی عمدتاً فاقد نرخ سود یا با نرخ سود ترجیحی می‌باشد).
۶. فقدان حکم صریح در این رابطه.
۷. ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن (به نظر می‌رسد دولت‌ها در ایران به ندرت سایر بدهی‌های خود به بانک مرکزی به غیر از تنخواه خزانه را تسویه می‌کنند).
۸. ماده (۶۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸ و ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن (به نظر می‌رسد دولت‌ها در ایران به ندرت سایر بدهی‌های خود به بانک مرکزی به غیر از تنخواه خزانه را تسویه می‌کنند).
۹. ماده (۵۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۰. تبصره ماده ۱ تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۱. ماده (۶۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸ و ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن
۱۲. ماده (۵۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۳. فقدان حکم صریح در این رابطه (در سنوات اخیر معمولاً در قوانین بودجه سنواتی ممنوعیت خرید اوراق دولتی توسط بانک مرکزی در بازار اولیه بیان می‌گردد. برای نمونه ر.ک. جز (۴) بند (ک) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور)
۱۴. تبصره (۲) ماده (۲۶) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۵. تبصره (۲) ماده (۴۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۶. بند (۱) ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور
۱۷. به صورت ضمنی در ماده بند (۱) ماده (۱۱) و ماده (۲۶) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۸. ماده (۸) و ماده (۴۳) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۹. بند (ب) ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور
۲۰. جز (۲) بند (الف) ماده (۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۲۱. جزء (۲) بند (الف) ماده (۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.



همانگونه که از جدول (۳) برمی‌آید در گزارش شور اول و دوم طرح بانک مرکزی، هر دو شاخص استقلال سیاسی و استقلال اقتصادی وفق روش پیشنهادی گریلی، ماسیانداری و تابلینی (۱۹۹۱) افزایش نسبی داشته است.^۱ همچنین مشاهده می‌شود استقلال بانک مرکزی بر مبنای گزارش شور دوم ۱۲ درصد کمتر از گزارش شور اول است. مهمترین عوامل افزایش استقلال بانک مرکزی در شور اول طرح مجلس شورای اسلامی با استفاده از شاخص گریلی، ماسیانداری و تابلینی (۱۹۹۱) عبارت بودند از: در نظر گرفتن دوره انتصاب ۵ ساله برای تمامی اعضای هیأت مدیره (شورای پول و اعتبار/هیأت عالی)، عدم الزام حضور نماینده دولت در هیأت مدیره (شورای پول و اعتبار/هیأت عالی) و ممانعت از مشارکت بانک مرکزی در بازار اولیه اوراق دولتی. در شور دوم به واسطه حضور نماینده رسمی دولت در هیأت عالی اندازه استقلال دولت کاهش یافته است.

نتایج جدول (۴) نیز حاکی از افزایش استقلال بانک مرکزی بر اساس شاخص پیشنهادی کارگرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) در شور اول و دوم طرح مجلس شورای اسلامی از عدد ۰.۴۲ به عدد ۰.۴۵ (عدد متناظر گزارش شور اول و دوم یکسان است) در مقایسه با امتیاز کامل یک می‌باشد. مهم‌ترین تغییرات در اجزای شاخص کارگرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) در شور اول و دوم طرح مجلس شورای اسلامی عبارت است از کاهش امتیاز مرتبط با مقام منصوب کننده و افزایش امتیاز مربوط به عدم جواز قرض‌دهی بدون/با وثیقه به دولت، شرایط عزل رئیس کل و امکان خرید اوراق دولتی در بازار اولیه.

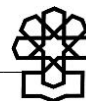
جدول ۴. تغییرات شاخص استقلال بانک مرکزی پیشنهادی توسط کارگرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲)

عنوان متغیر	زیر بخش متغیر	معیار	وزن متغیر	امتیاز قانون پولی و بانکی کشور	امتیاز طرح مجلس (شور اول)	امتیاز طرح مجلس (شور دوم)
رئیس کل	دوره مسئولیت	۵ سال	۰.۰۵	۲۰.۵	۲۰.۵	۴۰.۵
	مقام منصوب کننده	هیأت وزیران (مجموعاً)، یک یا دو عضو دولت	۰.۰۵	۵۰.۲۵	۶۰	۷۰
	عزل	فراهم بودن عزل غیرمشروط توسط دولت	۰.۰۵	۸۰	۹۰	۱۰۰
	امکان تصدی همزمان سمت دیگر دولتی توسط رئیس کل	خیر	۰.۰۵	۱۱۱	۱۲۱	۱۳۱

۱. برای کسب اطلاع بیشتر در مورد تغییرات میزان استقلال قانونی بانک مرکزی در طی ادوار مختلف در کشور میتوان به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۹۵۳۴ مراجعه نمود.
۲. بند (۲) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۲/۸/۲۴)
۳. بند (پ) ماده (۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۴. بند (ب) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۵. بند (۲) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۲/۸/۲۴)
۶. بند (ب) ماده (۶) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۷. بند (ب) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۸. تبصره بند (۳) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۲/۸/۲۴)
۹. بند (الف) ماده (۹) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۰. بند (ب) ماده (۷) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۱. بند (ه) ماده (۲۰) قانون پولی و بانکی کشور
۱۲. بند (ب) ماده (۱۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۳. بند (ب) ماده (۶۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.

عنوان متغیر	زیر بخش متغیر	معیار	وزن متغیر	امتیاز قانون پولی و بانکی کشور	امتیاز طرح مجلس (شور اول)	امتیاز طرح مجلس (شور دوم)
تعیین سیاست	مرجع تعیین سیاست	بانک مرکزی به تنهایی	۰.۰۵	۱۱	۲۱	۳۱
	تصمیم‌گیر نهایی در صورت بروز تعارض	بانک مرکزی در موارد تصریح شده در قانون در راستای اهداف بانک	۰.۰۵	۴۱	۵۱	۶۱
	نقش در فرآیند بودجه دولت	بانک مرکزی فاقد اثر	۰.۰۵	۷۰	۸۰	۹۰
اهداف	اهداف	ثبات قیمتی به همراه اهداف دارای تعارض بالقوه نظیر اشتغال کامل	۰.۱۵	۱۰.۴	۱۱.۴	۱۲.۴
ممنوعیت قرض‌دهی به دولت	قرض‌دهی بدون وثیقه	مجاز با محدودیت سه درصد (۰.۳٪) بودجه عمومی مصوب دولت	۰.۱۵	۱۳.۶۷	۱۴.۶۷	۱۵.۶۷
	قرض‌دهی با وثیقه	مجاز و بدون محدودیت	۰.۱	۱۶.۰	۱۷.۰	۱۸.۰
	شرایط قرض‌دهی (سررسید، نرخ بهره و مقدار)	طبق توافق بانک مرکزی و دولت	۰.۱	۱۹.۳۳	۲۰.۳۳	۲۱.۳۳
	قرض‌گیرندگان بالقوه از بانک مرکزی	موارد فوق و شرکت‌های دولتی، همه سطوح دولت	۰.۰۵	۰.۳۳۲۲	۲۳.۶۷	۲۴.۶۷
	محدودیت میزان قرض‌دهی	سهمی از بودجه عمومی	۰.۰۲۵	۲۵.۳۳	۲۶.۳۳	۲۷.۳۳
	سررسید وام‌ها	کمتر از یکسال	۰.۰۲۵	۲۸.۶۷	۲۹.۶۷	۳۰.۶۷

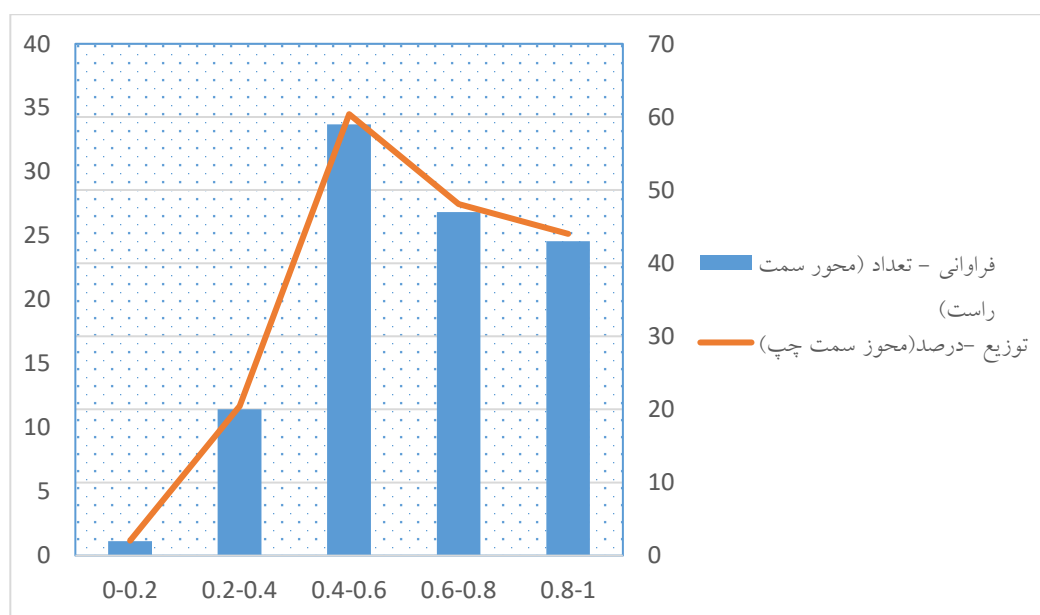
۱. بند (الف) ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور
۲. بند (۱) و (۲) ماده (۱۱) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۳. بند (۱) ماده (۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۴. برداشت ضمنی از بند (الف) ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور
۵. برداشت ضمنی از بند (۱) و (۲) ماده (۱۱) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۶. برداشت ضمنی از بند (۱) ماده (۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۷. فقدان سازوکار قانونی برای اثر گذاری
۸. فقدان سازوکار قانونی برای اثر گذاری
۹. فقدان سازوکار قانونی برای اثر گذاری
۱۰. بند (ب) ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور
۱۱. بند (ب) ماده (۲) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۲. بند (ب) ماده (۲) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۳. ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن
۱۴. بند (ب) ماده (۶۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۱۵. بند (ب) ماده (۵۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۱۶. فقدان حکم صریح در این رابطه و توجه ضمنی به نتیجه بند قبل
۱۷. فقدان حکم صریح در این رابطه و توجه ضمنی به نتیجه بند قبل
۱۸. فقدان حکم صریح در این رابطه
۱۹. فقدان حکم صریح در این رابطه و برداشت ضمنی از اختیارات کلی بانک مرکزی مصرح در قانون
۲۰. فقدان حکم صریح در این رابطه و برداشت ضمنی از اختیارات کلی بانک مرکزی مصرح در طرح
۲۱. فقدان حکم صریح در این رابطه و برداشت ضمنی از اختیارات کلی بانک مرکزی مصرح در طرح
۲۲. بند (۱) ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور
۲۳. بند (الف) ماده (۷۲) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱۴۰۰/۱/۲۸
۲۴. بند (الف) ماده (۶۲) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۲۵. ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن
۲۶. بند (ب) ماده (۶۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ
۲۷. بند (ب) ماده (۵۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
۲۸. ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحات بعدی آن
۲۹. بند (الف) ماده (۶۴) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ
۳۰. بند (الف) ماده (۵۰) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.



عنوان متغیر	زیر بخش متغیر	معیار	وزن متغیر	امتیاز قانون پولی و بانکی کشور	امتیاز طرح مجلس (شور اول)	امتیاز طرح مجلس (شور دوم)
	نرخ بهره وامها	تعیین نشده	۰.۰۲۵	۱۰.۲۵	۲۰.۲۵	۲۰.۲۵
	ممنوعیت خرید با فروش اوراق دولت در بازار اولیه	خیر-بله	۰.۰۲۵	۴۰	۵۱	۶۱
		شاخص موزون		۰.۴۲۸۷۵	۰.۴۵۸۲۵	۰.۴۵۸۲۵

مأخذ: محاسبات تحقیق.

نمودار ۱. فراوانی و توزیع شاخص استقلال قانونی بانک مرکزی در کشورهای مختلف بر اساس شاخص کارکرمن، وب و نیابتی



مأخذ: محاسبات تحقیق.

از جمله مواردی که به درک بهتر آثار تصویب طرح مجلس شورای اسلامی کمک می‌کند بررسی اثر تصویب طرح بر تغییر رتبه استقلال قانونی بانک مرکزی در مقایسه با سایر کشورها است. برای این منظور از داده‌های مورد استفاده در گاریگا (۲۰۱۶)^۷ استفاده می‌شود که سری زمانی اجزای چهارگانه شاخص کارکرمن، وب و نیابتی (۱۹۹۲) را برای ۱۸۲ کشور از سال ۱۹۷۰ تا سال ۲۰۱۲ را ارائه می‌نماید. لازم به ذکر است پس از اعمال برخی اصلاحات در داده‌های

۱. فقدان حکم صریح در این رابطه (به نظر می‌رسد اعتبارات اعطایی عمدتاً فاقد نرخ سود یا با نرخ سود ترجیحی می‌باشد).
 ۲. فقدان حکم صریح در این رابطه (به نظر می‌رسد اعتبارات اعطایی عمدتاً فاقد نرخ سود یا با نرخ سود ترجیحی می‌باشد).
 ۳. فقدان حکم صریح در این رابطه (به نظر می‌رسد اعتبارات اعطایی عمدتاً فاقد نرخ سود یا با نرخ سود ترجیحی می‌باشد).
 ۴. فقدان حکم صریح در این رابطه (در سنوات اخیر معمولاً در قوانین بودجه سنواتی ممنوعیت خرید اوراق دولتی توسط بانک مرکزی در بازار اولیه بیان می‌گردد. برای نمونه ر.ک. جز (۴) بند (ک) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
 ۵. تبصره (۲) ماده (۲۶) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۵۸ تاریخ چاپ ۱/۲۸/۱۳۸۰
 ۶. بند (ب) ماده (۴۸) «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» شور دوم.
 ۷ Garriga, A.C., 2016. Central bank independence in the world: A new data set. *International Interactions*, 42(5), pp.849-868.

فوق از جمله حذف داده‌های محذوف^۱، شاخص استقلال بانک مرکزی در طرح مجلس شورای اسلامی (عدد متناظر این شاخص برای شور اول و دوم یکسان بدست آمد) با ۱۷۱ کشور در سال ۲۰۱۲ مقایسه شده است.

جدول ۵. آمارهای توصیفی شاخص استقلال بانک مرکزی

بر اساس شاخص کارگرم، وب و نیابتی در ۱۷۱ کشور مورد بررسی

صدک	۱	۵	۱۰	۲۵	۵۰	۷۵	۹۰	۹۵	۹۹
مقدار شاخص	۰/۱۹	۰/۲۷	۰/۳۷	۰/۴۹	۰/۶۳	۰/۸	۰/۸۵	۰/۸۵	۰/۹
میانگین	۰/۶۱	میانه	۰/۶۳	حداقل	۰/۱۸	حداکثر	۰/۹۸	تعداد	۱۷۱

مأخذ: کارگرم، وب و نیابتی (۱۹۹۲).

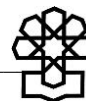
همانطور که در نمودار و جدول بالا مشخص است کمتر از ۱۳ درصد از ۱۷۱ کشور دارای شاخص استقلال قانونی کمتر از ۰.۴ و قریب به ۵۳ درصد از کشورهای مزبور دارای شاخص استقلال قانونی بالاتر از ۰.۶ هستند. طبق قانون پولی و بانکی کشور شاخص استقلال قانونی بانک مرکزی در بین ۱۸ درصد کشورهای دارای کمترین میزان استقلال است. در حالی که بر اساس شور اول و دوم طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، استقلال قانونی بانک مرکزی بر مبنای شاخص کارگرم، وب و نیابتی (۱۹۹۲) در ایران به ترتیب از ۰.۴۲ به ۰.۴۵ افزایش یافته اما کماکان جزء ۲۵ درصد کشورهای دارای کمترین میزان استقلال خواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

کلیات طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در مجلس شورای اسلامی تصویب شده و گزارش شور دوم آن نیز در حال حاضر از طرف کمیسیون اقتصادی به صحن علنی ارسال شده است. استقلال بانک مرکزی، یکی از موضوعاتی بود که در این طرح بسیار مورد توجه صاحب نظران و منتقدین طرح قرار گرفت. به طوری که عده‌ای طرح را واجد درجه بالایی از استقلال بانک مرکزی و عده‌ای دیگر آن را فاقد استقلال لازم قلمداد می‌کردند. بر این اساس لازم بود بدون پرداختن به خوب یا بد بودن استقلال بانک مرکزی و اثرات آن، در مورد میزان تغییرات استقلال بانک مرکزی در شور اول و دوم طرح جمع‌بندی به عمل آید. بر این اساس گزارش حاضر به رشته تحریر درآمد.

با توجه به لزوم بررسی میزان استقلال در طرح بانک مرکزی، در این گزارش صرفاً استقلال قانونی بانک مرکزی مورد بررسی و مقایسه قرار گرفت. ولی می‌توان اظهار داشت استقلال قانونی تنها شرط لازم (و نه کافی) برای تحقق عملی استقلال بانک مرکزی است و ممکن است به دلایل مختلفی از قبیل ضعف در اجرای قانون، منجر به استقلال عملی بانک مرکزی نشود.

۱. لازم به ذکر است در داده‌های یاد شده شاخص استقلال بانک مرکزی ایران دارای بیش برآورد نسبت به میزان محاسبه شده در جدول (۴) می‌باشد. با عنایت به وجود امکان خطا در تفسیر قانون پولی بانکی کشور توسط گاریگا (۲۰۱۶) شاخص محاسبه شده توسط نگارنده مبنای مقایسه خواهد بود.



در گزارش حاضر ضمن معرفی اجزای دو شاخص پر استفاده در ادبیات اندازه گیری استقلال بانک مرکزی، اعداد متناظر آنها برای دو ویرایش طرح بانک مرکزی (شور اول و دوم) و همچنین قوانین فعلی بانک مرکزی استخراج شد. بر این اساس امکان استخراج میزان استقلال قانونی بانک مرکزی با اتکا به قوانین فعلی و طرح بانک مرکزی فراهم شد. نهایتاً پس از مقایسه نتایج مشخص گردید از نظر دو شاخص فوق، میزان استقلال قانونی بانک مرکزی در هر دو گزارش شور اول و دوم به نسبت شرایط فعلی افزایش می‌یابد. به طور دقیقتر بر اساس شاخص گریلی و همکاران شاخص استقلال قانونی بانک مرکزی در شور اول طرح بانک مرکزی و شور دوم آن به نسبت قانون پولی-بانکی فعلی به ترتیب از ۶ به ۸ (شور اول) و ۷ (شور دوم افزایش می‌یابد)، (عدد ۱۴ معادل استقلال قانونی کامل) همچنین بر اساس شاخص کارکرن و همکاران از ۰.۴۲ به ۰.۴۵ (در هر دو شور اول و دوم، عدد یک معادل استقلال قانونی کامل) افزایش پیدا می‌کند.

نهایتاً نتایج این گزارش نشان می‌دهد:

۱. میزان استقلال قانونی بانک مرکزی در چارچوب هر دو گزارش شور اول و دوم طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی افزایش یافته اما کماکان بانک مرکزی را در زمره ۲۵ درصد کشورهای با کمترین میزان استقلال قرار می‌دهد. بنابراین ادعای استقلال بخشی فراتر از متوسط جهانی در طرح مجلس با توجه به شاخص‌های مذکور قابل دفاع نیست.

۲. از سوی دیگر مقایسه استقلال قانونی بانک مرکزی در چارچوب مفاد گزارش شور اول طرح مزبور نسبت به وضعیت فعلی کشور بر اساس شاخص گریلی، افزایش ۳۳ درصدی و بر اساس شاخص کارکرن افزایش حدود ۷ درصدی داشته است. بر اساس مفاد گزارش شور دوم، استقلال بانک مرکزی بر مبنای شاخص گریلی افزایش ۱۶.۶ درصدی و بر مبنای شاخص کارکرن نیز افزایش حدود ۷ درصدی را در بر خواهد داشت.

منابع و مأخذ

- Cukierman, A. and Webb, S.B., 1995. Political influence on the central bank: international evidence. *The World Bank Economic Review*, 9(3), pp.397-423.
- Cukierman, A., Web, S.B. and Neyapti, B., 1992. Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The world bank economic review*, 6(3), pp.353-398.
- Greenspan, Alan, ۱۹۹۴. Testimony before the Subcommittee on Economic Growth and Credit Formation of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives, February ۲۲, ۱۹۹۴
- Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G., 1991. Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic policy*, 6(13), pp.341-392
- Mishkin, F.S., ۲۰۰۷. *Monetary policy strategy*. Mit press.
- Robinson, J.A. and Acemoglu, D., ۲۰۱۲. *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile.
- Smaghi, L. B. (2007). *Central bank independence: from theory to practice*. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2007/html/sp070419.en.html>
- Walsh, C.E., ۲۰۱۰. *Central bank independence*. In *Monetary Economics* (pp. ۲۱-۲۶). Palgrave Macmillan, London.